

GIOVANNI CORDINI

APPUNTI IN TEMA DI STATUS
E CONDIZIONE GIURIDICA SOGGETTIVA
NEL TRATTATO COSTITUZIONALE EUROPEO *

*Ordinario di Diritto Pubblico Comparato
Università degli Studi di Pavia*

SOMMARIO

A) *La condizione giuridica soggettiva nella successione dei trattati europei*: 1. Il diretto riferimento al cittadino collegato alle esigenze mercantili e alla libera circolazione. 2. L'avvio del riconoscimento politico circa il ruolo del cittadino nel processo di unificazione dell'Europa. 3. La graduale attribuzione di diritti politici e sociali ai cittadini europei. 4. La cittadinanza derivata e complementare recepita dal trattato costituzionale. B) *La condizione soggettiva nel trattato che istituisce una "Costituzione per l'Europa"*: 1. Presupposti e impianto del trattato costituzionale. 2. Configurazione giuridica dell'Unione Europea e concerto comunitario. 3. Status personale e cittadinanza europea. C) *Diritti fondamentali della persona umana e integrazione europea*: 1. L'inviolabilità della persona umana posta dalla democrazia liberale come garanzia costituzionale avverso ogni forma di totalitarismo. 2. Diritti fondamentali e integrazione europea: il ruolo svolto dalle Corti. D) *La peculiare configurazione giuridica dell'Unione Europea: Associazione di Stati che istituisce un Ente intermedio dotato di competenze sopranazionali e non una comunione dei popoli europei*: 1. L'associazione degli Stati europei e la natura giuridica dell'Unione. 2. Identità e integrazione: i due versanti del rapporto tra istituzioni e cittadini. E) *Vocazione "federale" dell'Unione e configurazione della "cittadinanza europea" esclusivamente sulla base del diritto interno*. F) *Considerazioni finali*.

A) *La condizione giuridica soggettiva nella successione dei trattati europei*

1. *Il diretto riferimento al cittadino collegato alle esigenze mercantili e alla libera circolazione*

Il trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio all'articolo 3 assegnava alle istituzioni comunitarie il compito di as-

* Relazione al Convegno "La Costituzione della nuova Unione Europea", promosso dall'Istituto di Diritto Pubblico della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Urbino "Carlo Bo", l'11 marzo 2005.

sicurare l'eguale accesso alle fonti di produzione "a tutti i consumatori del mercato comune posti in condizioni equiparabili" e quello di "promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera". La persona fisica era presa in considerazione in ragione della qualità collettivamente attribuita (consumo o lavoro). Con il trattato di Roma il riferimento diretto ai cittadini, ad esempio, era esplicito già agli articoli 37 (divieto di discriminazioni per quanto riguarda le condizioni dei cittadini degli Stati membri relative agli approvvigionamenti, in sede di riordino dei monopoli), 52 e 53 in tema diritto di stabilimento, mentre le disposizioni relative alla libera circolazione e quelle in materia sociale (ad es. gli articoli da 48 a 51 e gli articoli da 117 a 122) erano ancora rivolte a categorie (lavoratori, manodopera)¹. La persona fisica era tributaria di un'autonoma qualificazione giuridica in forza dell'articolo 173, ove era consentito il ricorso alla Corte di Giustizia avverso decisioni prese "nei suoi confronti" e che la riguardassero "direttamente e individualmente"². La Corte di Giustizia non ebbe dubbi a proposito del riconoscimento di una posizione soggettiva garantita dall'ordinamento comunitario. A far tempo dalla sentenza *Van Gend/Loos* del 1963, nella causa 26/62, la Corte comunitaria ebbe a dichiarare che dal trattato discendono direttamente, in capo ai singoli soggetti, dei diritti che le giurisdizioni (sia quelle nazionali, sia quella comunitaria) devono tutelare. Alla dimensione individuale, alla quale è riconducibile lo status personale³, si affianca quella collettiva, espressa con formule (lavoratori, manodopera, produttori, consumatori, imprese) che sono ricorrenti nell'assetto giuridico del mercato comune e nelle disposizioni economiche e sociali. Data la dimensione giuspubblicistica del trattato, l'ordinamento comunitario non poteva limitare il riconoscimento giuridico alla condizione del soggetto privato per cui la figura del cittadino e il corrispondente status pubblicistico sono presi in considerazione, se pure con cautele e limiti. L'esigenza di far compiere un salto qualitativo rilevante alla configurazione giuridica

¹ Cfr. B. NASCIMBENE (a cura di), *La libera circolazione dei lavoratori*, Giuffrè, Milano, 1998.

² Cfr. G. G. STENDARDI, *Il soggetto privato nell'ordinamento comunitario europeo*, Giuffrè, Milano, 1967; R. MONACO, *Lineamenti di diritto pubblico europeo*, 2ª ediz., Giuffrè, Milano, 1975, pagg. 143 e sgg.

³ Sui profili teorici del concetto giuridico di *status* si v. N. PINTO, *Il concetto giuridico di status*, Giuffrè, Milano, 1941; P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, 1953; G. LOMBARDI, *Potere privato e diritti fondamentali*, Giappicelli, Torino, 1970.

del soggetto nell'ambito del diritto europeo venne discussa in molte occasioni che fornirono alle istituzioni comunitarie e ai governi nazionali il destro per una riflessione sulla partecipazione dei cittadini nell'ambito dell'assetto istituzionale europeo. La traduzione in norme giuridiche di questa istanza fu assai più lenta, difficile e complessa. In effetti si poneva il problema di delineare un ordinamento che avesse come punto di partenza e come referente diretto il cittadino, indipendentemente dall'appartenenza ad una categoria di soggetti collegata al mercato (produzione, distribuzione, consumo), alle attività economiche (lavoro e professioni, studi, impresa, servizi), alle condizioni sociali, sanitarie e ambientali alle quali, progressivamente, l'ordinamento comunitario prestava attenzione⁴.

2. *L'avvio del riconoscimento politico circa il ruolo del cittadino nel processo di unificazione dell'Europa*

Nel "vertice europeo" di Copenaghen del 14 dicembre 1973 i Capi di Stato e di Governo della Comunità Europea approvarono una relazione sulla identità europea⁵ nella quale erano definiti obiettivi che «potevano tracciare la via allo sviluppo dei diritti speciali dei cittadini»⁶. La qualità "speciale" con la quale sono specificati tali diritti sembra indicare una sfera autonoma di attribuzione, condizionata dal quadro particolare nel quale si svolgono le competenze comunitarie. È il Parlamento Europeo con la *risoluzione* del 16 novembre 1977⁷ che supera del tutto questa barriera invitando la Commissione ad elaborare delle proposte relative al-

⁴ Una rigorosa riflessione sulle trasformazioni della condizione soggettiva in rapporto alla dimensione istituzionale e ai rapporti che investono l'uomo contemporaneo nella relazione con i poteri è proposta da G. GUARINO, *L'uomo-istituzione*, Laterza, Bari e Roma, 2005.

⁵ Per le distinzioni e le correlazioni tra identità e cittadinanza cfr. CORDINI, *Identità, appartenenza e cittadinanza. Profili di diritto costituzionale e comunitario*, in D. CASTELLANO (a cura di), *L'Europa dopo le sovranità*, ESI, Napoli, 1999, pagg. 35 e sgg.; S. BARTOLE, *La cittadinanza e l'identità europea*, in *Quaderni Costituzionali*, 2000, pagg. 39 e sgg.; AA.VV., *Cittadinanza e identità costituzionale europea*, Il Mulino, Bologna, 2001; V. E. PARSI (a cura di), *Cittadinanza e identità costituzionale europea*, Ricerca del Centro di ricerche in analisi economica, economia internazionale, sviluppo economico, Il Mulino, Bologna, 2001.

⁶ Cfr. i documenti raccolti con il titolo *Europa dei cittadini*, nel Suppl. Bollettino C. E., 1987, n. 7, pag. 19.

⁷ P. E., doc. 346/1977.

l'attribuzione ai cittadini europei di diritti politici e civili, in particolare i diritti elettorali attivi e passivi, i diritti di partecipazione politica e sindacale, il diritto di ricorso individuale alla Corte di Giustizia, il diritto di petizione, il diritto dei cittadini residenti in uno Stato membro da oltre dieci anni di accedere alle pubbliche funzioni nell'amministrazione locale, il diritto di soggiorno, i diritti all'istruzione e alla formazione professionale. La successiva *risoluzione* del Parlamento Europeo del 13 aprile 1978⁸ preparava il terreno per l'adozione di una "carta europea dei cittadini" che, secondo quel documento, avrebbe dovuto avere un contenuto prevalentemente sociale. Negli anni a seguire, la questione della cittadinanza europea assunse una diversa impostazione in quanto venne posta per confermare la scelta di campo degli Stati democratici occidentali che aderivano al patto comune, facendo leva sull'esigenza di consolidare la coesione della Comunità in base ai principi della democrazia rappresentativa, dello Stato di diritto, della giustizia sociale e del rispetto dei diritti umani, considerati come un patrimonio costituzionale acquisito, in quanto già esistente negli ambiti interni e, di conseguenza, comune agli Stati membri⁹.

3. *La graduale attribuzione di diritti politici e sociali ai cittadini europei*

Nel passaggio dalle affermazioni di principio, espresse con formule generali e astratte, al concreto riconoscimento delle posizioni giuridiche soggettive in tema di diritti politici e sociali i governanti europei hanno seguito un indirizzo ispirato alla prudenza, procedendo con gradualità, attraverso complesse fasi negoziali. Alla lucida delineazione dei fini non fecero seguito le condizioni necessarie per imprimere una svolta al processo d'integrazione, dando corso all'unificazione politica del Vecchio Continente e, con questa, alla piena integrazione del soggetto nell'ordinamento europeo. Ove si fosse risolta alla radice la principale "questione politica" che regge l'azione comune, cioè l'interrogativo sul fondamento stesso dell'Unione, sarebbe ben più agevole definire la posizione del cittadino all'interno dell'assetto giuridico europeo. Le ragioni del tortuoso e lento processo di unificazione sono molteplici e si possono riassumere se-

⁸ P. E., doc. 52/1978, nella GUCE C108 dell'8.5.1978, pag. 42.

⁹ Cfr. G. GAJA, *L'attribuzione di diritti speciali ai cittadini della Comunità secondo il parlamento europeo*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1978, pagg. 943 e sgg.

condo due linee interpretative. Da un lato si considerò opportuno affrontare, con priorità, i dominanti problemi economici e sociali che assillavano l'Europa, facendo perno sull'idea del mercato unico, mediante la più ampia liberalizzazione degli scambi¹⁰. Le libertà fondamentali enunciate dal trattato in materia di circolazione delle persone, delle merci, dei capitali e dei servizi sono state garantite con gradualità. I governi e l'amministrazione comunitaria concentrarono l'attenzione sul funzionamento dei meccanismi mercantili, conseguendo un notevole incremento degli scambi commerciali e la realizzazione della frontiera esterna comune. Il completamento del mercato interno liberalizzato e il ravvicinamento delle legislazioni economiche e monetarie, a giudizio di molti osservatori, dovevano gettare le basi per il successivo passaggio all'unificazione politica. D'altro lato, concentrando gli sforzi per settori, secondo un programma concordato e graduato nel tempo, anziché prospettare un'azione globale sorretta da una ferma volontà politica si accantonavano le divergenze politiche più insidiose e si attenuavano le ragioni di dissenso che avevano ostacolato l'allargamento della Comunità. I Paesi, come la Danimarca e il Regno Unito, allora meno propensi a condividere l'ideale dell'unione politica, potevano accettare i vincoli del mercato comune e consentire alla Comunità di rafforzarsi mediante l'integrazione economica. L'economia, la finanza e la moneta, poi, avrebbero messo in moto una sinergia adeguata per tracciare compiutamente un disegno tanto ambizioso quale appariva, in quel momento, la realizzazione dell'Europa dei cittadini. Il Consiglio Europeo di Fontainebleau del giugno 1984 sembra ammettere lo scacco subito dall'ambizioso progetto delineato dal Parlamento Europeo nel 1977. Lo prova la decisione di costituire un Comitato *ad hoc* sull'Europa "dei cittadini" perché riproponesse le misure idonee ad assicurare ai cittadini europei il riconoscimento dei diritti pubblici che erano stati delineati nella citata *risoluzione* del 1977, promuovendo per tale via "l'identità e l'immagine" della Comunità. Non si trattava di un imbellettamento superficiale o simbolico affidato ad un gruppo di esperti, perché

¹⁰ Si può citare un solo segnale innovativo che provverebbe la propensione della Comunità verso la determinazione di una simbolica identità europea. È quello fornito dalla direttiva del 4 dicembre 1980, n. 1263, con la quale gli Stati membri s'impegnavano all'istituzione di una patente di guida conforme al modello comunitario. Le procedure uniformi dovevano essere concretamente poste in essere dal 1° gennaio 1986. Di eguale segno appare anche la proposta per l'istituzione di un passaporto uniforme. In concreto poi ciascuno Stato ha conservato la propria forma, aggiungendo al testo la dizione "Comunità Europea".

il mandato rispondeva all'esigenza di studiare le condizioni che potessero fare comprendere a fondo le ragioni dell'unificazione, tracciando il quadro entro cui definire un nuovo protagonista della politica europea. La lettura dei lavori svolti da quel Comitato, infatti, consente di valutare l'intenso impegno a favore di un assetto istituzionale della Comunità Europea nel quale fossero consolidati il ruolo e la posizione giuridica soggettiva dei cittadini europei.

Il Comitato, presieduto da Pietro Adonnino, nella prima relazione al Consiglio europeo di Dublino del marzo 1985, infatti, proponeva: 1) di rafforzare la libera circolazione dei cittadini¹¹ (semplificazione dei controlli alle frontiere, passaporto europeo uniforme; 2) di estendere la libera circolazione dei beni e dei servizi (aumento delle franchige, semplificazione delle imposizioni fiscali, regole per evitare la doppia imposizione, attenuazione dei controlli valutari); 3) di riconoscere a tutti i cittadini europei alcuni diritti politici e sociali (diritti di partecipazione del cittadino al processo politico nella Comunità e negli Stati membri, misure di libera circolazione per i professionisti, disposizioni comuni sull'istruzione universitaria e sulla formazione professionale, il rafforzamento del diritto di stabilimento in Paesi diversi da quello di origine, l'estensione del diritto di soggiorno). Venivano inquadrati, con rigore, i principali temi che, negli anni successivi, fino alla riforma operata dal trattato costituzionale del 2004, hanno attratto l'attenzione tanto delle istituzioni europee quanto dei Governi nazionali. Ne voglio sottolineare uno solo, sempre più decisivo nel confronto critico suscitato dall'approvazione del trattato costituzionale: l'inserimento, a pieno titolo, dei cittadini europei e delle autonomie territoriali nella politica europea, adeguando il modello istituzionale comunitario a questa esigenza. Ove l'istanza di partecipazione del cittadino al processo politico europeo avesse trovato ascolto e si fossero definiti, per tempo, ambiti, mezzi e condizioni, attraverso cui renderla effettiva, secondo un indirizzo che il comitato Adonnino aveva sapientemente tracciato, le dispute sul *deficit democratico* e le sempre più insistenti analisi che fotografano minuziosamente le debolezze dell'impianto istituzionale

¹¹ Per i successivi sviluppi cfr. M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Giuffrè, Milano, 2003; M. MARESCA (a cura di), *Valori e principi nella Costituzione europea: il diritto alla mobilità*, Il Mulino, Bologna, 2004.

comunitario, avrebbero potuto trovare qualche risposta¹². I due ambiti in cui l'Europa appare sconcertata e divisa sono proprio quelli che vedono il cittadino sempre meno coinvolto nei processi decisionali, sia quando lo si considera individualmente (diritti politici), sia quando ci si riferisce alle formazioni collettive (sociali e territoriali) delle quali i singoli cittadini fanno parte nell'ambito della complessa rete di relazioni e di raccordi tra le varie entità collettive, le autonomie, gli Stati e l'Unione¹³. Risulta ancora assi debole e, per certi versi, addirittura assente, l'oggetto stesso di un ordinamento costituzionale europeo: lo *status* di cittadinanza, come condizione per realizzare a pieno la convivenza nella comunità politica¹⁴; la definizione della sfera dei diritti e dei doveri che è propria del cittadino comunitario; il grado e le condizioni per assicurare la partecipazione dei soggetti all'esercizio delle potestà di governo e alla gestione della cosa pubblica¹⁵.

¹² La storia "politica" dell'integrazione europea offre numerosi esempi circa le difficoltà incontrate lungo questo percorso inteso a consolidare la posizione giuridica del soggetto. Cfr. B. OLIVI, *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2000; L. DOBSN, A. FØLLESDAL (eds.), *Political Theory and the European Constitution*, Routledge, London e New York, 2004, nonché le relazioni di Arturo Colombo e Sergio Romano in P. SCARAMOZZINO (a cura di), *Quale Europa?*, Atti della quarta giornata de "Il Politico", Giuffrè, Milano, 2004. Per le ragioni che, in Francia, nel prossimo referendum sul trattato costituzionale, militerebbero a favore del "No" si può v. J. P. CHÈVENEMENT, *Pour l'Europe votez non*, Fayard, Paris, 2005.

¹³ Cfr. P. BILANCIA (a cura di), *Il processo costituente europeo*, Giuffrè, Milano, 2002; A. LUCARELLI e G. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Studi sulla costituzione europea: percorsi e ipotesi*, ESI, Napoli, 2003.

¹⁴ Cfr. le dotte ricostruzioni storico-giuridiche delle nozioni di "civis" e "cittadini" proposte negli studi di M. P. BACCARI, *Cittadini popoli e comunione nella legislazione dei secoli IV-VI*, Giappichelli, Torino, 1996 e G. CRIFÒ, *Civis. La cittadinanza tra antico e moderno*, Laterza, Roma e Bari, 2000. Per i profili di diritto costituzionale e comparato gli studi di E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, Padova, 1997; E. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, Cedam, Padova, 1997; E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, Giuffrè, Milano, 1997; G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza. Profili di diritto pubblico comparato*, Cedam, Padova, 1998.

¹⁵ Sono sempre di notevole chiarimento le osservazioni risalenti nel tempo, formulate da V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, pag. 116: «Che gli uomini conviventi in una certa società siano, o non "cittadini"; che essi godano di una sfera più o meno ampia di diritti di libertà; che partecipino, e partecipino in maggiore o minor misura, all'esercizio delle potestà riconosciute al soggetto o ai soggetti governanti: tutto ciò, ovviamente, è per forza di cose oggetto di qualsiasi ordinamento costituzionale ed è materia intrinsecamente sociale, nel più generale significato della parola».

B) La condizione soggettiva nel trattato che istituisce una “Costituzione per l’Europa”

Nel Preambolo del nuovo “trattato” costituzionale i redattori dichiarano, genericamente, di volersi ispirare «alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell’Europa, i cui valori, sempre presenti nel suo patrimonio, hanno ancorato nella vita della società il ruolo centrale della persona, dei suoi diritti inviolabili e inalienabili e il rispetto del diritto»¹⁶. Questi riferimenti trovano corrispondenza nelle Costituzioni interne degli Stati membri e sono caratteri comuni alla matrice liberale e democratica del costituzionalismo occidentale¹⁷, bene delineata nell’articolo I-2 del trattato, ove si riconosce che «l’Unione si fonda sui valori della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani». Il generico riferimento alla condizione giuridica del soggetto, dunque, già ricorre nelle premesse che orientano la lettura del testo e tentano di dare conto del percorso storico che ha caratterizzato l’avventura europea. La cittadinanza dell’Unione è considerata necessaria per rafforzare l’identità europea e la “tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini.” (Preambolo). La parte seconda sulla “cittadinanza dell’Unione” (Titolo V, articoli da 39 a 46) deve essere collegata a questi fondamentali principi del patto comune. Quando si scende all’esame degli oggetti ci si avvede che la sfera di efficacia, per lo più, riesce

¹⁶ Per la nozione di “diritti inviolabili” e le incertezze che ne possono derivare cfr. P. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nel sistema della costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1972. In ordine alla tutela che l’ordinamento comunitario presta a questi diritti si v. M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 1995; M. E. GENNUSA, *La tutela dei diritti fondamentali nell’Unione Europea. Trattati di continuità e discontinuità nella giurisprudenza comunitaria*, in corso di pubblicazione nella rivista *Il Politico*, 2005.

¹⁷ Se pure l’analisi muove da prospettive differenti sono interessanti alcuni studi che considerano gli svolgimenti del costituzionalismo democratico liberale in rapporto all’Europa. In tal senso si v.: A. CARRINO, *L’Europa e il futuro delle costituzioni*, Giappichelli, Torino, 2002; A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Il Mulino, Bologna, 2002; P. HÄBERLE, *Dallo Stato nazionale all’Unione europea: evoluzioni dello Stato costituzionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, pagg. 455 e sgg.; C. AMIRANTE, *Costituzionalismo e Costituzione nel nuovo contesto europeo*, Giappichelli, Torino, 2003; C. PINELLI, *Il momento della scrittura. Contributo al dibattito sulla Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna, 2002; E. O. ERIKSEN, J. E. FOSSUM, A. J. MENINDEZ (eds.), *Developing a Constitution for Europe*, Routledge, London e New York, 2004; J. ZILLER, *La nuova costituzione europea*, Il Mulino, Bologna, 2003; G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Laterza, Bari e Roma, 2004.

limitata all'ordinamento interno dell'organizzazione comunitaria. Nel testo, poi, ricorrono diverse accezioni che richiamano, senza una definizione specifica, la condizione soggettiva: uomo, persona, cittadino¹⁸. Si è scritto che le nozioni di "persona", "soggettività giuridica", "capacità giuridica" sono il frutto di «lente e faticose elaborazioni concettuali, nelle quali si riflette... tutta la storia dell'esperienza giuridica medioevale e di quella moderna con le loro multiformi componenti e spesso contrastanti esigenze»¹⁹. All'interprete si propongono, perciò, tutte le difficoltà che sono emerse nei numerosi studi che hanno indagato questi concetti dalle più varie prospettive teoriche e disciplinari²⁰.

1. Presupposti e impianto del trattato costituzionale

Il trattato costituzionale, nel raffronto con i principi e i criteri seguiti nella formazione dei testi costituzionali rivela un'impostazione del tutto peculiare, dato che ad una prima parte informata da un metodo che non si discosta da quello propriamente applicato ai processi costituenti²¹ ne segue una seconda che ha per oggetto la ricomposizione delle normative, ben più articolate e specifiche, già largamente presenti nei trattati precedenti. In una prima parte da un lato, dunque, si hanno enunciazioni di principi, indicazione di direttive programmatiche e di obiettivi da conseguire, costruzione di schemi entro i quali determinare l'indirizzo politico comunitario; dall'altro trova un assetto l'organizzazione di governo, in buona misura ricavata dall'esistente, con aggiustamenti ed integrazioni resi possibili attraverso la negoziazione inter-governativa e il compromes-

¹⁸ Per una considerazione teorica generale della posizione soggettiva nella sfera giuridica si può rinviare a studi classici come quelli di A. FALZEA, *Il soggetto nel sistema dei fenomeni giuridici*, Giuffrè, Milano, 1939; G. SPERDUTI, *Contributo alla teoria delle situazioni giuridiche soggettive*, Giuffrè, Milano, 1944; G. GUARINO, *Potere giuridico e diritto soggettivo*, in *Rassegna di Diritto Pubblico*, 1949, pagg. 238 e sgg.; R. ORESTANO, *Azione Diritti soggettivi Persone Giuridiche*, Il Mulino, Bologna 1978.

¹⁹ R. ORESTANO, *Op. cit.*, pag. 193, ove l'A. Offre numerosi riferimenti circa la nozione di "persona" nel diritto romano.

²⁰ Per qualche approfondimento cfr. D. CASTELLANO (a cura di), *Persona e diritto*, Missio, Udine, 1990. Altre indicazioni in G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, cit., pagg. 228 e sgg.

²¹ Per un rigoroso ed ampio studio comparato di questi processi cfr. M. P. VIVIANI SCHLEIN, *La rigidità costituzionale. Limiti e graduazioni*, Giappichelli, Torino, 1997.

so “costituente” raggiunto nell’ambito della “Convenzione”²². La seconda parte riproduce, con revisione di discipline e modelli, l’articolazione presente nei trattati (politiche comuni, competenze, settori d’intervento, fino a norme particolari)²³, nel segno della continuità giuridica tra Comunità europea Unione, esplicitamente dichiarata dall’articolo IV-3 delle disposizioni generali e finali²⁴. Il trattato costituzionale, dunque, getta le basi per un riassetto dell’ordinamento comunitario che dovrebbe trovare una sua unità attorno a principi, istituti, indirizzi, regole e criteri con i quali si cerca di conferire un ordine sistematico ad un vasto apparato organizzativo e ad una quasi incontenibile e disordinata mole di norme giuridiche. L’ordinamento comunitario ha una base che possiamo definire di diritto pubblico europeo. Si tratta dei principi costitutivi (in larga misura esposti nella Carta dei diritti integrata nel trattato costituzionale); della distribuzione delle competenze; della soggettività giuridica riconosciuta alle persone fisiche e giuridiche alle quali si rivolge il diritto europeo; dell’esercizio delle funzioni. La peculiare qualificazione di “Ente intermedio” non consente di assegnare ad un ramo esclusivo della scienza giuridica il compito di delineare la struttura e il funzionamento del sistema giuridico comunitario. Nell’età delle specializzazioni la comprensione dei fenomeni giuridici derivanti dall’attività dell’Unione Europea impone uno studio che coinvolge quasi tutte le tradizionali discipline giuridiche, ben oltre le partizioni di scuola e le convenienze didattiche²⁵.

²² Cfr. K. LENAERTS, M. DESOMER, *Bricks for a Constitutional treaty of the European Union: values, objectives and means*, in *European Law Review*, 2002, pagg. 377 e sgg.; V. ONIDA, *Verso la Costituzione europea: passi ulteriori*, in *Quaderni Costituzionali*, 2003, pagg. 171 e sgg.

²³ Cfr. B. DE WITTE, *Simplification and reorganization of European Treaties*, in *Common Market Law Review*, 2002, pagg. 1255 e sgg.; O. DUHAMEL, *Pour l’Europe: la Constitution Européenne expliquée et commentée*, Seuil, Paris, 2005.

²⁴ Cfr. B. DE WITTE, *Il processo semi-permanente di revisione dei trattati*, in *Quaderni Costituzionali*, 2002, pagg. 499 e sgg.

²⁵ Questa difficoltà viene rappresentata e discussa in molti commenti e non è il caso di fermare su di essa l’attenzione oltre la semplice evidenza. Importa, invece, osservare che una analisi minuziosa ad essa riservata, alfine, potrebbe riuscire poco utile al pari del discorso sul metodo che veniva premesso alle discipline di confine, per legittimarle scientificamente e consentire ai loro cultori di essere cooptati nell’ideale assemblea degli studiosi di quella disciplina. Il ruolo del giuspubblicista che si avvicina all’Unione Europea resta rilevante anche quando se ne riconosca la genesi internazionalistica e si ammetta una configurazione anomala e sfuggente rispetto ad ogni modello costituzionale classico. La ripartizione dei poteri; la condizione dei soggetti; la lettura dei principi che reggono il sistema comunitario; l’esame dei rapporti tra gli ordinamenti e la recezione

2. Configurazione giuridica dell'Unione Europea e concerto comunitario

Gli incessanti tentativi della dottrina di definire le competenze e la natura giuridica dell'originale forma di cooperazione internazionale affidata al concerto comunitario degli Stati europei trovano un limite notevole nel vincolo politico imposto dai governi degli Stati membri, i quali si sono riservati, attraverso le conferenze intergovernative non solo il potere di decidere sull'evoluzione dell'Unione, bensì anche il diritto di determinare le sue strutture e di svolgere un indirizzo politico che, di volta in volta, potrebbe accrescere o sottrarre competenze sovranazionali all'Unione²⁶. Lungo l'incerto cammino verso l'integrazione politica dell'Europa si devono registrare ancora molti delicati passaggi: il consolidamento dell'adesione dei nuovi dieci Stati confluiti nell'Unione nel corso dell'anno 2004, la ratifica del trattato che istituisce una "Costituzione per l'Europa" (in alcuni casi, infatti, si registrano forti perplessità riguardo all'esito positivo dei referendum popolari, come ad esempio, in Francia, in Polonia, nel Regno Unito, in Danimarca e in Spagna) e il complesso e contrastato negoziato per l'eventuale adesione della Turchia. Riesce ancora assai debole, perciò, la ricerca di un sicuro approdo finale dell'integrazione comunitaria. In tal senso sarebbe utile consolidare il legame tra i cittadini europei e le istituzioni, mettendo in campo degli strumenti adatti per l'e-

interna della legislazione comunitaria; il vasto campo del conflitto e i mezzi giuridici per la sua risoluzione sono tutti ambiti che devono interessare il diritto pubblico e i suoi cultori.

²⁶ La gran parte degli studi dedicati all'Unione conferma la difficoltà di delineare un assetto stabile. L'incertezza si ripropone quando l'Unione europea è messa a confronto con i tradizionali modelli dello Stato federale e della Confederazione di Stati. Per un più ampio svolgimento si v.: A. P. PLIAKOS, *La nature juridique de l'Union européenne*, in *Revue Trim. de Droit Européen*, 1993, pagg. 137 e sgg.; M. BOURJOL, *Intercommunalité et Union européenne: réflexion sur le fédéralisme*, LGDJ, Paris 1994; R. DEHOUSSE (ed.), *Europe after Maastricht: an ever closer Union?*, Law Books in Europe, Beck, München, 1994; J. L. MATHIEU, *L'Union européenne*, PUF, Paris, 1994; G. DUPRAT (a cura di), *L'Union européenne*, PUF, Paris 1996; I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited*, in *Common Market Law Review*, 1999, pagg. 703 e sgg.; T. BALLARINO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2001; P. FOIS, *La questione della transizione dal trattato-costituzione alla costituzione europea*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Ripensare lo Stato*, Atti del Convegno di Napoli del 22-23 marzo 2002, Giuffrè, Milano, 2003, pagg. 113 e sgg.; G. TOSATO, *Il nuovo trattato costituzionale per l'Europa: Trattato o Costituzione?*, in *Queste Istituzioni*, nn. 130-131, 2004, pagg. 31 e sgg.; P. SCARAMOZZINO (a cura di), *Quale Europa?*, cit., Milano, 2004, in particolare la relazione di Marta Cartaria.

esercizio diretto della sovranità popolare riguardo a questioni fondamentali per il futuro dell'Unione: l'identità europea e i valori condivisi; i poteri degli Stati membri; l'adesione di nuovi Stati e i confini dell'Europa comunitaria; i vincoli per la stabilità monetaria e per le compatibilità economiche²⁷. Il Kelsen si pone questo problema in rapporto all'essenza e al valore della democrazia parlamentare e riconosce che «molte questioni troverebbero una soluzione diversa se la loro decisione non fosse unicamente devoluta al Parlamento, ma si interrogasse anche il corpo elettorale»²⁸.

La dottrina sembra concordare sulla peculiarità dell'ordinamento comunitario²⁹, mentre emergono delle valutazioni difformi in ordine alla configurazione dell'Unione come tradizionale entità internazionale, caratterizzata da un più elevato grado di accentramento delle funzioni³⁰, oppure quale assetto costituzionale di tipo confederale da considerare come una fase intermedia tra lo Stato-Nazione e la vera e propria federazione degli Stati europei³¹. Se, prima dell'entrata in vigore dell'Atto Unico Eu-

²⁷ Questi temi sono stati affrontati in varie occasioni di dibattito. Si v. ad esempio il confronto italo-tedesco tra studiosi, giornalisti, politici svoltosi nel febbraio del 2004 a Villa Vigoni, i cui atti sono pubblicati nel volume a cura di U. GIOVINE e A. VENTURELLI, *Cittadinanza e Governance in Europa*, Villa Vigoni, New Press, Como, 2004.

²⁸ H. KELSEN, *La democrazia* (trad. it. di vari testi pubblicati tra il 1922 e il 1956), Il Mulino, Bologna, 1981, pag. 154.

²⁹ Peter Häberle, indicando l'Europa come una «società costituzionale in formazione» scrive che «l'Unione Europea non è più solo una "alleanza tra gli Stati" e non è ancora uno Stato federale, è una struttura costituzionale di tipo particolare» e *sui generis* che non sembra avere riscontro in altre esperienze e per questo costituisce anche una sorta di laboratorio culturale di grande interesse per il cultore del diritto costituzionale comparato. Cfr. P. HÄBERLE, *Europa come società costituzionale in formazione*, in E. PALICI DI SUNI PRAT, F. CASSELLA, M. COMBA (a cura di), *Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione Europea*, Cedam Padova, 2001, pagg. 15 e sgg.

³⁰ La peculiarità dell'ordinamento comunitario è stata sottolineata da quasi tutta la dottrina che si è interessata al diritto comunitario. Per un primo orientamento nella sterminata pubblicistica disponibile si v. G. SACERDOTI, *Diritto e istituzioni della nuova Europa*, Giuffrè, Milano, 1995; G. ZANGHI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Torino, 1995; F. POCAR, *Diritto dell'unione e delle comunità europee*, Giuffrè, Milano, 2000; L. DANIELE, *Il diritto materiale della comunità europea*, Giuffrè, Milano, 2003; G. TESAURIO, *Diritto comunitario*, Cedam, Padova, 2003; L. FERRARI BRAVO, E. MOAVERO MILANESI, *Lezioni di diritto comunitario*, Editoriale Scientifica, Napoli, I vol. 2003 e II vol. 2004.

³¹ Per una ipotesi confederale che costituisca però una fase intermedia verso il modello federale sembra propendere A. LA PERGOLA, *Sguardo sul federalismo e suoi dintorni*, in *Diritto e Società*, 1992, pagg. 491 e sgg.; Id., *L'Unione europea fra il mercato comune ed*

ropeo, la tesi internazionalistica poteva trovare solidi fondamenti da quel momento l'ordinamento comunitario non è più soltanto, come osservava Santi Romano a proposito del diritto internazionale, «un'estrinsecazione o proiezione del diritto interno dei vari Stati»³². L'Unione Europea si pone come un soggetto autonomo e indipendente da questi sia nella sfera internazionale, sia in rapporto alla protezione degli interessi che sono assegnati alla Sua competenza. Non convince l'idea che per superare le difficoltà poste dalla configurazione da attribuire ad un ordinamento certamente tuttora imperfetto e, per certi versi, anche incompiuto e transitorio, si debbano respingere sia la tesi internazionalista, sia il modello costituzionalista, a favore di una terza via che non è possibile determinare meglio, finendo per dare consistenza sistematica ad una entità fumosa e provvisoria, ipotizzando, così, la coesistenza di vari sistemi interdipendenti, con la pretesa di offrire un sostegno teorico alla confusa "allocazione delle competenze" che, in assenza di un quadro costituzionale di riferimento, si andrebbe «precisando giorno per giorno», con il contributo di molteplici fattori politici e istituzionali (i vari attori del concerto comunitario)³³. L'esperienza giuridica, le convenzioni costituzionali, le prassi e, prima ancora, lo studio degli svolgimenti storici che hanno interessato popoli e nazioni, sono tutti elementi necessari ed utili per comprendere i rivolgimenti che investono l'ordine giuridico, in quanto integrano e soccorrono il lavoro scientifico del giurista. Ove, tuttavia, gli stessi fattori fossero presi a pretesto non già per arricchire quanto, piuttosto, per alterare o accantonare il metodo proprio delle scienze giuridiche, rinunciando al contributo che il pensiero giuridico è in grado di recare alla comprensione delle trasformazioni istituzionali e alla classificazione dei sistemi, verrebbe meno la possibilità stessa di utili classificazioni e di un inquadramento teorico, affidando al caso ogni successivo sviluppo delle premesse tracciate nei testi. Per quanto riguarda i soggetti non v'è dub-

un moderno tipo di confederazione, in *Rivista Trim. di Diritto e Procedura Civile*, 1993, pagg. 1 e sgg. Sottolineano la tendenza verso un modello federale: H. H. WEILER, *Il sistema comunitario europeo*, Il Mulino, Bologna, 1985; S. ORTINO, *Introduzione al diritto costituzionale federativo*, Giappichelli, Torino, 1993, pagg. 15 e sgg.; R. DEHOUSSE (ed.), *Europe After Maastricht*, München, 1994; T. GIEGERICH, *Europäische Verfassung und deutsche Verfassung im transnationale konstitutionalisierungsprozess: wechselseitige Rezeption, konstitutionelle Evolution un föderale Verflechtung*, Springer, Berlin e London, 2003.

³² S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1962, pag. 53.

³³ Sembra questa la tesi sostenuta da E. CANNIZZARO, *Democrazia e sovranità nei rapporti tra Stati membri e Unione europea*, in *Il diritto dell'unione europea*, 2000, 2, pagg. 241 e sgg., spec. pag. 263.

bio che le situazioni positive di vantaggio quanto quelle negative di dovere, anzitutto, devono essere correlate al dettato normativo. Riccardo Orestano, se pure in un contesto del tutto diverso, ebbe a scrivere, assai propriamente: «se non si può ammettere una scienza giuridica che restringa il suo oggetto soltanto alle norme, non può all'inverso concepirsi una scienza giuridica che non si dia carico "anche" del fenomeno normativo»³⁴. Dallo studio dell'attuale quadro giuridico europeo emerge nettamente la figura soggettiva sia in relazione agli interessi economici, sia in rapporto alla cittadinanza politica. Da un lato il lavoratore, il libero professionista, il produttore, il consumatore, l'utente di servizi trovano, nell'ordito comunitario, ciascuno una propria sfera giuridica di attribuzioni e di doveri; dall'altro il cittadino nazionale può beneficiare di condizioni particolari in relazione alle libertà economiche, ai diritti sociali e ai diritti politici previsti dal trattato e dalla legislazione europea³⁵. In particolare, mediante la libertà di circolazione e il diritto di stabilimento, si sono stabilizzate le formule con le quali l'Unione conferisce una condizione equivalente e non discriminatoria a tutti i cittadini degli Stati membri. Lo studio delle posizioni soggettive nell'Unione Europea conferma la tesi per cui nello "Stato sociale del benessere", a cui aspirano tutti gli Stati membri, la figura del cittadino non assume importanza esclusivamente in quanto militante di una formazione politica e come elettore ma anche in quanto parte attiva della comunità economica e della vita professionale e sociale.

³⁴ R. ORESTANO, *Azione Diritti soggettivi Persone Giuridiche*, cit., pag. 137.

³⁵ L'eminente sociologo inglese Marshall, nello studio dedicato alla cittadinanza ha tracciato un percorso secondo tre stadi, quello civile, quello politico e quello sociale, corrispondenti a diverse epoche e caratterizzati da contenuti variabili. In una prima fase "civile" la cittadinanza avrebbe contrassegnato le lotte per la libertà civile e per il riconoscimento e la tutela dei diritti dell'uomo rivendicati dalle rivoluzioni settecentesche. La seconda fase "politica" sarebbe stata caratterizzata dalla partecipazione dei cittadini all'esercizio del potere e nella terza fase "sociale" si manifesterebbe la tendenza a considerare essenziali, per la qualità della vita umana, talune condizioni di benessere economico e di protezione sociale. Si tratta di una prospettiva che pone al centro della riflessione non già la posizione giuridica bensì la condizione storica del soggetto, sia in relazione ai diritti politici, sia con riferimento ai rapporti economici e sociali. Il riflesso giuridico di una tale impostazione si potrebbe riconoscere nell'intreccio dei rapporti di diritto e di dovere che hanno come presupposto le particolari condizioni che, in un ordinamento come quello dell'Unione Europea, coinvolgono il soggetto di diritto, indipendentemente dallo *status* di cittadinanza. Cfr. T. H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class, and other essays* (ed. it. Utet, Torino 1976, cit. supra), Cambridge, 1950, pagg. 78 e sgg.

3. Status personale e cittadinanza europea

Nel corso storico, in relazione al concetto di cittadinanza, sono stati messi a confronto due orientamenti opposti. Da un lato sono proposte le visioni organiche dell'universalità dei cittadini considerati "come un tutto, in quanto legati da sentimenti politici comuni, capaci di valutare e volere insieme"³⁶ mentre dall'altro le teorie atomistiche hanno riconosciuto come realtà esistente una mera somma d'individui indipendenti. L'aggregato sociale che ne risulta è frazionato in corpi distinti, spesso divisi fra loro da ideologie e interessi. Nonostante questo duplice inquadramento del tema è possibile fare riferimento alla comune opinione della dottrina giuridica ove la cittadinanza sia correttamente definita come uno *status* volto a stabilire la condizione di coloro che, in virtù di un'appartenenza o di un rapporto giuridico con la comunità politica, sono investiti della titolarità di varie situazioni giuridiche attive e passive (di diritto e di dovere). Le situazioni giuridiche soggettive, configurate sul presupposto di uno *status* conferito al cittadino³⁷, vennero prese in esame, con particolare profondità di analisi, dalla dogmatica tedesca del secolo scorso e, in seguito, furono accolte e classificate dalla dottrina del diritto pubblico in quasi tutto l'Occidente³⁸. Per tutti si può citare

³⁶ P. G. GRASSO, *Rilevanza del costituzionale del sistema elettorale nell'ordinamento repubblicano*, in *Diritto e Società*, 1995, pag. 448.

³⁷ Una sintesi efficace per l'inquadramento del tema nella teoria generale è quella di V. FROSINI, *Situazione giuridica*, voce *Novissimo Digesto italiano*, XVII, Utet, Torino 1970, pagg. 468 e sgg.; Id., *Diritto soggettivo e dovere giuridico*, in *Rivista di Diritto Civile*, 1961, I, pagg. 115 e sgg. Si v. poi F. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, 3^a ed., Il Foro Italiano, Roma 1951; G. MIELE, *Principi di diritto amministrativo*, Cedam, Padova 1960, pagg. 65 e sgg. Per una diligente ricostruzione si v. M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, Cedam, Padova 1997, pagg. 13 e sgg.

³⁸ Sulle idoneità del soggetto ad assumere comportamenti giuridici si soffermava ampiamente ANGELO FALZEA, *Il soggetto nel sistema dei fenomeni giuridici*, Giuffrè, Milano, 1939. La condizione del soggetto in riferimento all'ordinamento costituzionale italiano è stata rigorosamente indagata da PAOLO BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1953. Per una accurata ricostruzione storica e uno studio delle diverse figure giuridiche soggettive che tiene conto di tale prospettiva si v. l'opera di RICCARDO ORESTANO, *Diritti soggettivi e diritti senza soggetto*, in *Jus*, 1960, pagg. 149 e sgg. e poi anche nel volume *Azione. Diritti soggettivi. persone giuridiche*, Il Mulino, Bologna, 1978, pagg. 113 e sgg. e la pregevole costruzione di GIOVANNI MIELE, *Principi di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1966, pagg. 42 e sgg., per il quale lo *status* quale modo di essere giuridicamente definito di una persona rappresenta una qualità giuridica del soggetto, derivanti dalla sua appartenenza volontaria o necessaria a un gruppo, a una classe, a una comunità, a un'organizzazione, allo stato "purché detta appartenenza costituisca il

Georg Jellinek, il quale si riferì allo *status civitatis* per l'attribuzione all'individuo i diritti pubblici soggettivi. Questo *status* personale implica un rapporto stabile e duraturo dell'individuo con l'ordinamento giuridico di appartenenza e segue il soggetto ovunque esso si trovi. Solo il cittadino gode dello *status activae civitatis*, per il quale è abilitato all'esercizio dei diritti politici³⁹. I diritti politici (elettorato attivo e passivo, partecipazione a pubblici concorsi e assunzione di pubbliche funzioni); i diritti sociali (prestazioni e assistenze da parte dello Stato e di Enti pubblici); i diritti civici (diritto alla protezione diplomatica) e i doveri giuridici (di prestazione del servizio militare, di fedeltà allo Stato, fiscali) non sono definiti dalle norme sulla cittadinanza ma si ricavano dall'ordinamento giuridico interno, nel suo complesso, mediante le disposizioni che hanno come destinatari i cittadini⁴⁰. I livelli minimi essenziali delle prestazioni fornite ai cittadini dai pubblici poteri sono anch'essi garantiti dal diritto interno e, nell'ambito europeo, di regola, possono essere messi in discussione solo quando si evidenziano delle discriminazioni basate sulla nazionalità. Nel diritto comunitario la sfera di efficacia dei diritti di cittadinanza è quella definita dall'ordinamento europeo, mentre la condizione soggettiva deriva del tutto dagli ordinamenti particolari che contraddistinguono gli Stati membri.

Il richiamo frequente del concetto di "stato" della persona necessita di un approfondimento teorico inteso a meglio delineare il significato che assume nel diritto pubblico e gli aspetti problematici che ne derivano quando si relaziona con la cittadinanza⁴¹. Dapprima è bene rammentare

presupposto per l'applicabilità di disposizioni generali e uniformi dell'ordinamento statale, ovvero dell'ordinamento particolare dell'organizzazione, alla persona così qualificata." (MIELE, *Op. cit.*, pag. 65). In tutti questi studi sembra emergere una posizione convergente ove si osserva che lo *status* è sempre il presupposto sulla base del quale si può determinare una condizione giuridica, un fenomeno giuridico, una capacità, un intreccio di diritti e di doveri.

³⁹ G. JELLINEK, *Sistema dei diritti pubblici soggettivi* (trad. it. della 2ª ed. tedesca del 1905, a cura di G. Vitagliano), Soc. Ed. Libreria, Milano 1912, pagg. 60 e sgg.; Id., *La dottrina generale dello Stato*, (trad. it., Introduzione di V. E. Orlando), Milano 1949, pagg. 23 e sgg.

⁴⁰ Cfr. G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano 1967; P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano 1979, pagg. 43 e sgg.

⁴¹ Cfr. P. RESCIGNO, *Situazione e status nell'esperienza del diritto*, cit., pagg. 216 e sgg.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., I, 1975, pag. 169 ove osserva che gli *status* formano il presupposto necessario della generale capacità giuridica. Di conseguenza si parla di stato di cittadinanza "per indicare la posizione che viene fatta al soggetto in

le avvertenze che alcuni tra gli insigni giuristi che si sono occupati del tema hanno premesso ai loro studi. Una considerazione preliminare comune porta a ritenere che il concetto di *status* sia “tra i più vaghi nella elaborazione scientifica”⁴² e “quasi ribelle ad ogni definizione”⁴³. Un secondo invito alla cautela si basa sulla considerazione che la questione non può essere affrontata esclusivamente in relazione ad un ambito disciplinare dato che, in tema di diritti della persona, ci si trova di fronte, inevitabilmente, ad un intreccio multidisciplinare di analisi e argomentazioni, in particolare per le connessioni tra aspetti pubblicistici e privatistici⁴⁴. La difficoltà di proporre una definizione comune riemerge non appena si passano in rassegna le impostazioni dottrinali che hanno inteso distinguere lo *status* da altre nozioni con le quali si trova ordinariamente relazionato. Una prima classificazione distingue lo *status* dal concetto, più generale, di “situazione giuridica”⁴⁵, nozione a sua volta differenziata ri-

quanto appartiene ad una comunità statale... Lo *status* appare pertanto come una qualità che, in virtù di legge, si pone quale fonte di speciali diritti e doveri ad essa necessariamente inerenti, condizione preliminare per i singoli, concreti rapporti in cui questi si inseriscono.”

⁴² Così A. CICU, *Il concetto di “status” in Studi in onore di V. Simoncelli*, Jovene, Napoli, 1917, pag. 61. Il Crisculi riportando questi passi riconosce che se pure gli studiosi che sono tornati sul tema in tempi successivi hanno abbandonato questo scoperto tipo di avvertenze tutti hanno mostrato consapevolezza circa la difficoltà della sistemazione teorica di una figura controversa che costituiva “uno strumento tecnico tra i più collaudati dell’ambiente giuridico” senza trovare concordanza di vedute né sull’essenza del concetto, né sulla determinazione dei contenuti né sulla qualificazione giuridica del riferimento dello *status* al suo titolare. (G. CRISCUOLI, *Variazioni e scelte in tema di status*, in *Rivista di Diritto Civile*, I, 1984, pagg. 157 e sgg.).

⁴³ Cfr. F. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, Cedam, Padova, 1940, pag. 250.

⁴⁴ G. ALPA, *Status e capacità*, Laterza, Roma e Bari, 1993, pagg. 46 e sgg., ove l’a. osserva che “negli ordinamenti a costituzione scritta o nei quali esiste un *Bill of Rights*, gli aspetti pubblicistici e privatistici dei diritti della persona sono intrecciati e – anche se districabili e descrivibili con prospettive e accenti diversi – non si dimentica mai la connessione delle due valenze”, mentre alle pagg. 56 e sgg. Alpa rileva che “elevare a dignità costituzionale gli aspetti della persona è conquista recente e appartiene ormai ai valori fondamentali degli ordinamenti democratici. Vi sono casi (come, ad esempio, il nostro) in cui la disciplina è contenuta sia nel codice civile, sia nella Costituzione, e, secondo l’ordine delle fonti, la disciplina costituzionale prevale su quella di codice.” Si v. anche la puntuale rassegna svolta da Marco Olivetti, a commento dell’articolo 1 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L’Europa dei diritti*, Il Mulino, Bologna, 2001, pagg. 38 e sgg.

⁴⁵ Una classificazione degli indirizzi della dottrina che ha dedicato attenzione alla nozione “situazione giuridica” si trova proposta da C. MAIORCA, *Vicende giuridiche*, voce del *Novissimo Digesto Italiano*, XX, Utet, Torino 1975, pagg. 692 e sgg., spec. le note. Il

spetto a quella di “posizione giuridica”⁴⁶. Nella dinamica giuridica la situazione, quale aspetto o momento della formazione di una posizione giuridica, sarebbe precedente a questa, mentre nella posizione si concreterebbe “il modo di essere del potere giuridico” attribuito al soggetto⁴⁷. Lo *status*, infine, si risolverebbe nelle “determinazioni ordinarie personali o reali” che contrassegnano la qualificazione del potere espressa dalla “situazione”⁴⁸. Una diversa classificazione tende a distinguere lo *status* dalla capacità del soggetto, pur ammettendo la connessione dei due concetti⁴⁹. Allo stato di persona sarebbe collegata una generale capacità⁵⁰, mentre allo *status*, quale appartenenza ad un ordinamento particolare o ad una famiglia sarebbero collegate le capacità speciali⁵¹. La

tentativo più impegnato di costituire la situazione giuridica come “nozione centrale della teoria generale del diritto”, risolvendo in essa il tradizionale concetto di diritto soggettivo, a giudizio del Frosini sarebbe quello del Roubier. Cfr. V. FROSINI, *Il soggetto del diritto ecc. cit.*, pagg. 236-237; P. ROUBIER, *Droits subjectifs et situations juridiques*, Dalloz, Paris, 1963.

⁴⁶ Cfr. A. M. OFFIDANI, *Contributo alla teoria della posizione giuridica*, Giappichelli, Torino, 1952.

⁴⁷ Cfr. C. MAIORCA, *Vicende giuridiche*, cit., pagg. 763 e sgg. Nello stesso senso P. RESCIGNO, *Op. cit.*, pagg. 211-212 ove rileva che lo *status* appare come strumento tecnico tra i più collaudati “capace di tradurre in una condizione rilevante per il diritto, e rilevante in maniera precaria e non discontinua, una situazione che, nell’ambiente sociale e secondo l’apprezzamento comune, distingue un soggetto dagli altri soggetti, per ragioni strettamente individuali o in ragione dell’appartenenza ad un gruppo.”

⁴⁸ C. MAIORCA, *Op. cit.*, pag. 766.

⁴⁹ Cfr. F. SANTORO PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile*, Jovene, Napoli, 1964, pag. 24; C. MAIORCA, *Istituzioni di diritto privato*, I, *Personalità-Capacità-Status*, Giappichelli, Torino, 1979, pagg. 19 e sgg. Per contro Corasaniti ipotizza che la tematica dello *status* non solo si connetta ma possa identificarsi e confondersi con quella della capacità giuridica e della soggettività giuridica. (A. CORASANITI, *Stato delle persone*, voce *Enciclopedia del Diritto*, XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, pag. 953). Pietro Rescigno ha osservato che nel sistema normativo i termini “capacità” e “stato” sono spesso accostati. Dalla norma del nostro Codice di procedura civile (art. 70) che impone l’intervento del pubblico ministero “nelle cause riguardanti lo stato e la capacità delle persone” e da quella che vieta il ricorso all’arbitrato per le controversie relative allo stato e alla capacità (art. 806 c.p.c.) l’insigne A. trae la convinzione che la materia degli stati e della capacità sia d’interesse pubblico, anche in relazione alla soluzione dei conflitti che possono insorgere. (P. RESCIGNO, *Status*. I) *Teoria Generale*, voce *Enciclopedia Giuridica Treccani*, XXX, Roma, 1993, pagg. 1 e 2 della vc.

⁵⁰ Un chiaro riferimento dello *status* alla capacità giuridica era già prospettato dal Savigny. Cfr. F. C. VON SAVIGNY, *Sistema del diritto romano attuale*, (1840) (trad. it. di V. Scialoja), II, Utet, Torino, 1888, pag. 442.

⁵¹ Cfr. P. RESCIGNO, *Op. cit.*, pag. 217.

connessione tra lo *status civitatis* e lo *status familiae* riesce evidente ove si consideri da un lato il disegno di assicurare l'unità della cittadinanza nel nucleo familiare (tenendo conto dello stato di coniuge e dello stato di figlio), perseguito dalla gran parte degli ordinamenti contemporanei. Questa esigenza ha impresso alle legislazioni nazionali un indirizzo diretto a favorire, per quanto possibile, il ricongiungimento e la ricomposizione delle famiglie, avendo riguardo non solo ai cittadini ma anche a stranieri, immigrati, asilanti e profughi. Dall'altro lato la connessione tra cittadinanza e famiglia riemerge ogni qualvolta l'acquisto e la perdita della cittadinanza sia connessa alle vicende familiari (il criterio della "discendenza", espresso mediante la formula dello *jus sanguinis*, è quello che consente, in via prioritaria, l'attribuzione automatica della cittadinanza nella gran parte degli ordinamenti contemporanei) e non derivi dal solo *status* personale dell'individuo. La situazione familiare e quella matrimoniale assunte a criterio di attribuzione della cittadinanza hanno comportato, sovente, casi di cittadinanza doppia e plurima che possono dare origine a situazioni di conflitto sul piano del diritto internazionale⁵² posto che i diversi ordinamenti tendono a ridurre tanto i casi di incertezza nel riconoscimento della condizione giuridica di cittadinanza, quanto la moltiplicazione delle cittadinanze in capo ad un identico soggetto⁵³.

Le trasformazioni e gli svolgimenti che nel diritto contemporaneo dei Paesi europei, subiscono i concetti di matrimonio, famiglia, convivenza familiare ecc. possono determinare conseguenze rilevanti per l'attribuzione della qualità di cittadino e per le modificazioni correlate a questa condizione⁵⁴. L'ordinamento comunitario non offre indicazioni certe in ordine a questi profili e lascia aperti molti problemi. La tesi trova riscontro

⁵² Cfr. R. QUADRI, *Cittadinanza*, voce del *Novissimo Digesto Italiano*, III, Utet, Torino, 1959, pagg. 321 e sgg. L'a. osservava che la comunità internazionale si sarebbe occupata molto di più del fenomeno della doppia cittadinanza rispetto a quello della apolidia e rammentava le numerose convenzioni internazionali che miravano alla eliminazione della doppia cittadinanza e le altre che avevano per scopo la eliminazione delle conseguenze interne derivanti dal doppio *status*, particolarmente frequenti fra gli Stati del vecchio e del nuovo mondo.

⁵³ A. F. PANZERA, *Limiti internazionali in materia di cittadinanza*, Jovene, Napoli, 1984.

⁵⁴ Cfr. G. DALLA TORRE e F. D'AGOSTINO (a cura di), *La cittadinanza: problemi e dinamiche di una società pluralistica*, Giappichelli, Torino, 2000.

nel diritto pubblico, ove la cittadinanza viene quasi sempre collegata alla speciale capacità di diritto pubblico dell'individuo⁵⁵ sulla quale "influiscono molte condizioni o qualità: l'appartenenza allo Stato come cittadini o sudditi, l'appartenenza a Stati stranieri, l'apolidia, il sesso, l'età⁵⁶, le infermità mentali, varie indegnità o degradazioni giuridiche, fra cui le condanne penali ecc."⁵⁷. La cittadinanza non costituisce più una condizione necessaria per l'acquisizione della capacità giuridica ma resta uno stato soggettivo incidente sulla posizione giuridica rivestita da colui che ne usufruisce (i diritti e doveri che gli sono riconosciuti o imposti) nell'ambito dell'ordinamento particolare al quale appartiene.

4. *La cittadinanza derivata e complementare recepita dal trattato costituzionale*

L'articolo I-8 del trattato costituzionale ripropone la pregressa configurazione giuridica della cittadinanza, confermando che si tratta di nozione derivata e complementare rispetto al fondamento nazionale che la regge: «È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce». Ne consegue la limitazione dei diritti di cittadinanza all'ambito della libera circolazione e ai diritti politici (principalmente amministrativi ed elettorali) espressamente definiti: voto ed eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza, alle stesse condizioni dei cittadini nazionali, diritto ad una buona amministrazione, diritto di accesso ai documenti, diritto di rivolgersi al Mediatore europeo, diritto di petizione, tutela diplomatica e consolare.

⁵⁵ Cfr. O. FANELLI, *Capacità di diritto pubblico*, in *Enc. Forense*, II, Milano, 1958, pagg. 85 e sgg.

⁵⁶ Sull'età come elemento che condiziona fatti e rapporti giuridici si v. G. ABBA-MONTE, *Età (diritto pubblico)*, voce dell'*Enciclopedia del Diritto*, XVI, Giuffrè, Milano, 1967, pagg. 92 e sgg.

⁵⁷ V. SANTI ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, Milano, 1946, pagg. 101 e sgg. La cit. testuale è alla pag. 103; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., I, pag. 169. Negli ordinamenti contemporanei le differenze di *status* non incidono più sulla soggettività giuridica come nei secoli scorsi ma hanno rilievo in ordine alla capacità e alla legittimazione dei soggetti. (Cfr. M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, I, Giuffrè, Milano, 1970, pag. 118).

C) Diritti fondamentali della persona umana e integrazione europea

1. *L'inviolabilità della persona umana posta dalla democrazia liberale come garanzia costituzionale avverso ogni forma di totalitarismo*

La condizione di sudditanza che aveva contraddistinto la posizione dell'individuo nello Stato assoluto, nel XX° Secolo si è riproposta sulla ribalta della storia, con forme ed intensità differenti, attraverso i regimi autocratici che conquistarono il potere in Italia, in Germania, in Portogallo e in Spagna, nel primo dopoguerra. Lo Stato totalitario, nelle esperienze storiche più incisive che si ebbero con il nazionalsocialismo in Germania e lo stalinismo sovietico, tendeva a disconoscere al cittadino la qualità di "persona" e lo esponeva ai rischi dell'asservimento brutale al potere. Nel corso storico, anche recente, altri regimi, soprattutto in alcuni Paesi del Terzo Mondo, hanno assunto caratteristiche totalitarie, sottoponendo i cittadini all'incondizionata potestà dei governanti, secondo una concezione che non riconosce la dignità dell'essere umano e nega alla persona ogni diritto, riproponendo la condizione di sudditanza anche in forme sostanzialmente peggiori di quelle dell'assolutismo. In radicale alternativa rispetto a questo indirizzo ideologico le Costituzioni liberali hanno riconosciuto il valore e l'inviolabilità della persona umana, indipendentemente dall'appartenenza di pieno diritto alla comunità politica, dunque prescindendo dalla condizione giuridica soggettiva di cittadinanza. Questo enunciato viene rafforzato dal principio secondo il quale la maggioranza, negli ordinamenti democratici, governa nel rispetto dei diritti delle minoranze. Si tratta di un'affermazione che costituisce un vero e proprio *discrimen* delle forme di Stato e riesce utile per valutare l'adesione effettiva dell'ordinamento agli obblighi internazionali che impegnano gli Stati a contrastare ogni manifestazione concreta di razzismo e di odio xenofobo. La dignità della persona costituisce, perciò, il valore politico fondamentale di ogni regime democratico; di conseguenza ad essa sono riferite le garanzie costituzionali dello Stato di diritto. Con la nozione "dignità umana" s'intende definire una qualità giuridica positiva, assicurando una tutela all'essere umano in quanto tale, soprattutto nelle condizioni in cui trovano limitazione alcuni fondamentali diritti (ad esempio per il carcerato e colui che è sottoposto a misure restrittive della libertà, per il prigioniero di guerra, per colui che subisce un trattamento sanitario obbligatorio) e quando è coinvolta la sfera della personalità. Nello stesso tempo, con questo enunciato, si vuole prescrivere un'astensione che riguarda gli stessi ambiti, in particolare quello assai delicato, dei di-

ritti della persona (identità, vita privata, immagine, riservatezza). Il costituzionalismo liberaldemocratico ha configurato un'area di libertà fondamentali comuni a cittadini e stranieri, proprio sul presupposto della inviolabilità dei diritti della "persona umana"⁵⁸. Del pari sono ricorrenti i casi per i quali l'azione internazionale dello Stato può essere estesa a tutela di "non cittadini", sulla base di una "*functional citizenship*", in relazione a mandati rappresentativi, per la protezione degli apolidi, dei rifugiati e di stranieri domiciliati o residenti nello Stato, o in base a norme che non assumono la cittadinanza dell'individuo quale criterio per l'attribuzione di diritti e doveri e per la determinazione di obblighi *erga omnes* posti a carico dello Stato. La cittadinanza, dunque, non farebbe più da velo alla protezione dei fondamentali diritti dell'uomo⁵⁹. Emerge, perciò, un ulteriore dato volto a confermare la relatività della nozione in esame. I destinatari delle norme non sono esclusivamente i cittadini. In senso più generale soggetti di diritto sono le persone in quanto tali.

Per il diritto pubblico, in ragione del riconoscimento a tutti gli uomini di alcuni fondamentali diritti politici, l'individuo si trova ad essere soggetto di diritto, prescindendo dalla sua appartenenza ad una particolare comunità politica. Una disamina della condizione giuridica dello straniero, negli ordinamenti costituzionali contemporanei, può riuscire utile per comprendere meglio le trasformazioni intervenute nell'istituto della cittadinanza. Gli stranieri residenti in un Paese diverso dal proprio hanno *status* distinti in relazione alle diverse posizioni giuridiche che sono state loro riconosciute dall'ordinamento interno. In alcuni ordinamenti essi vengono progressivamente integrati nella comunità politica, attraverso il riconoscimento di uno *status* pubblicistico, in altri l'ambito di esercizio dei diritti politici è più circoscritto in quanto gli stranieri residenti non vengono del tutto esclusi, e tuttavia la loro partecipazione viene circoscritta mediante l'attribuzioni di specifiche sfere d'esercizio dei diritti politici, affinché essi possano cooperare alla definizione degli indirizzi delle entità territoriali locali delle quali si trovano a fare temporaneamente par-

⁵⁸ Riesce ancora utile la lettura delle relazioni e degli interventi (spec. di PAOLO BAREILE, GUIDO ALPA, VITTORIO LA CAVA, ANDREA PROTO PISANI) al convegno promosso dal CSM nel 1988, ove ampio spazio veniva riservato all'esame anche degli strumenti e delle tecniche di tutela dei diritti della personalità. Cfr. *Diritti della personalità emergenti: profili costituzionali e tutela giurisdizionale*, Quaderni del CSM, Roma, 1990.

⁵⁹ Cfr. L. MONTANARI, *I diritti dell'uomo nell'area europea tra fonti internazionali e fonti interne*, Giappichelli, Torino, 2002.

te. Una classificazione di tali condizioni consente di distinguere e graduare i diversi regimi giuridici che denotano la posizione di chi non è cittadino. Gli ordinamenti contemporanei prevedono figure varie di “non cittadino”: “lo straniero residente” e “lo straniero temporaneamente presente sul territorio” in base ad un titolo legittimo; lo “straniero clandestino” che è entrato nello Stato senza permesso o vi risiede senza che il soggiorno sia stato autorizzato, il “rifugiato politico” (richiedente asilo o già accolto come tale), il “profugo”⁶⁰. Il tema dell’immigrazione e lo studio delle condizioni giuridiche degli immigrati non possono essere scissi da un esame della nozione di cittadinanza e del suo sviluppo storico-giuridico, in quanto prospettano dei problemi fondamentali e ricorrenti nell’esame delle condizioni giuridiche che contraddistinguono la condizione giuridica soggettiva del cittadino e le sue trasformazioni⁶¹. Nella comunità internazionale si va consolidando la tendenza a riconoscere come “universale” la protezione giuridica “essenziale” della dignità umana e dei diritti “inviolabili” della persona. Si tratta, infatti, di garanzie costituzionali comuni, estese anche a coloro che non sono cittadini, in quanto immigrati, profughi, rifugiati politici. Per contro la configurazione degli *status* personali si determina in rapporto allo specifico regime giuridico a cui l’individuo è sottoposto nell’ordinamento di appartenenza. L’Unione ha definito un quadro giuridico entro cui si collocano le discipline che concernono i cittadini provenienti dall’esterno della Comunità, complessivamente, indicati con un’espressione che, semanticamente, richiama questa loro non appartenenza all’area territoriale comune, cioè il nomen “extracomunitari”. Ai cittadini comunitari che si trasferiscono stabilmente in un altro Paese membro la libertà di circolazione, il diritto di stabilimento e il divieto di ogni discriminazione fondata sulla nazionalità garantiscono una protezione giuridica efficace e consentono di reagire avverso ogni limitazione dei diritti. Risulta assai ampia anche la tutela sociale, sulla base delle progressive previsioni contenute nei trattati e nella legislazione comunitaria. Viceversa al cittadino extracomunitario è attribuita una condizione giuridica soggettiva meno garantita non solo sul piano dei diritti politici ma anche in tema di naturalizzazione, di condizione familiare (ricongiungimenti, detassazioni e altre forme di sostegno economico), di tu-

⁶⁰ Cfr. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, cit., pagg. 337 e sgg.

⁶¹ Sui profili generali dell’immigrazione comunitaria cfr. L. MANCA, *L’immigrazione nel diritto dell’unione europea*, Giuffrè, Milano, 2003.

tela sociale e sanitaria, tutte materie che sono oggetto, nei singoli Stati membri, di una legislazione speciale rivolta agli immigrati.

Dalla disamina dei testi emerge una tensione costante tra l'universalismo degli enunciati fondamentali e il particolarismo degli *status* determinati in base ai diritti nazionali. Di conseguenza nelle aree ove si prospetta una convergenza delle politiche dell'immigrazione, con l'adozione di garanzie sopranazionali di protezione dei diritti, il livello minimo di tutela è sempre rinvenibile nel nocciolo duro dei diritti costituzionali della persona qualificati come "inviolabili". Nel corso degli anni le garanzie dei diritti fondamentali riconosciuti ai cittadini europei sono state rafforzate dagli ordinamenti interni, con riferimento ai cosiddetti "diritti emergenti" (ambiente, biotecnologie, informazione e utilizzo dei dati informatici ecc.). I "nuovi diritti" o diritti di ultima generazione hanno trovato cittadinanza in alcuni dei più avanzati sistemi giuridici nazionali e dipartendosi da questi sono risaliti fino all'ordinamento comunitario, secondo un movimento contrario a quello, per lo più discendente, che si è prodotto in relazione al mercato, alla finanza e alla moneta⁶². Il negoziato tra istituzioni comunitarie e governi ha consentito di stabilire i parametri comuni ai quali fare riferimento per l'adozione degli atti interni di recepimento. L'attuazione compete alle autorità nazionali, con il doppio vincolo consistente a) nella verifica affidata alla Commissione attraverso il potere di messa in mora e di denuncia, b) nell'interpretazione e nella soluzione del contenzioso rimesse alla competenza della Corte di Giustizia. La let-

⁶² Per un primo orientamento si v. P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984; A. E. PEREZ LUÑO, *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1984; G. PECES e B. MARTINEZ, *Diritti e doveri fondamentali*, voce *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, Utet, Torino, 1990, pagg. 139 e sgg.; A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997; M. PATRONO, *I diritti dell'uomo nel Paese d'Europa*, Cedam, Padova, 2000; P. LILLO, *Diritti fondamentali e libertà della persona*, Giappichelli, Torino, 2001; G. ROLLA (a cura di), *Tecniche di garanzia dei diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2001; P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2002; F. BILANCIA, *I diritti fondamentali come conquiste sovranazionali di civiltà. Il diritto di proprietà nella CEDU*, Giappichelli, Torino, 2002; J. H. H. WEILER, *Diritti umani, costituzionalismo e integrazione: iconografia e feticismo*, in *Quaderni Costituzionali*, 2002, pagg. 521 e sgg.; L. D'AVACK (a cura di), *Sviluppo dei diritti dell'uomo e protezione giuridica*, Guida, Napoli, 2003. Nella prospettiva internazionale cfr A. CASSESE, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Laterza, Bari e Roma, 2004.

tura delle numerose dichiarazioni aggiuntive ed esplicative, che l'Atto Finale del trattato costituzionale enumera dettagliatamente, conferma la sensazione per la quale, in tema di diritti della persona, il percorso è opposto a quello che contraddistingue le condizioni soggettive legate alla liberalizzazione commerciale. Il tratto comune impresso a queste dichiarazioni, infatti, è volto a salvaguardare le specificità dei diritti interni, senza risalire ad un principio generale che avrebbe richiesto di rispondere al quesito quale Europa?⁶³ e comportato l'adesione dei diversi popoli europei ad un sentire comune⁶⁴.

2. Diritti fondamentali e integrazione europea: il ruolo svolto dalle Corti

La Corte di Giustizia ha definito la Comunità Europea come "comunità di diritto"⁶⁵, nel senso che nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati, devono essere garantiti i principi generali comuni agli ordina-

⁶³ Si veda, al riguardo, la convincente ricostruzione e le correlate questioni poste da F. GENTILE, *Europa 2004*, in P. G. GRASSO (a cura di), *Europa e Costituzione*, ESI, Napoli, 2005.

⁶⁴ Ad esempio in tema di "diritto all'integrità della persona" sancito dall'articolo II-63 si precisa che la Carta proibisce solo la clonazione riproduttiva e non autorizza o proibisce altre forme di clonazione, né impedisce al legislatore nazionale di vietarle. Riguardo all'articolo II-69 relativo al "diritto di sposarsi e di farsi una famiglia" si specifica che la formulazione di questo diritto è stata aggiornata al fine di disciplinare i casi in cui le legislazioni nazionali riconoscono modi diversi dal matrimonio per costituire una famiglia e che l'articolo non vieta né impone la concessione dello status matrimoniale a unioni tra persone dello stesso sesso.

⁶⁵ È l'espressione utilizzata da Walter Hallstein per designare la Comunità in connessione con la tradizione giuridica europea dello Stato di diritto. (Lo ricordava già nella prima edizione del Suo testo J. V. LOUIS, *L'ordinamento giuridico comunitario*, Commissione C. E., Bruxelles-Lussemburgo, 1980, pag. 21). Sull'evoluzione istituzionale della Comunità si v. A. LOPES SABINO, *Penser la Constitution de l'Union européenne*, in *Revue du Marché Commun*, 1993, pagg. 362 e sgg.; B. BEUTLER, R. BIEBER, J. PIKORN, J. STREIL, J. H. H. WEILER, *L'Unione europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, Il Mulino, Bologna, 1998; I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited*, in *Common Market Law Review*, 1999, pagg. 703 e sgg.; J. H. H. WEILER, *The Constitution of Europe*, Cambridge, 1999. Per questa configurazione dell'Unione come "Comunità di diritto" che metterebbe in crisi la concezione classica dello "Stato di diritto" cfr., da differenti prospettive le osservazioni svolte da M. L. FERNANDEZ ESTEBAN, *The rule of law in the European Constitution*, Kluwer, The Hague e Boston, 1999 e A. C. PEREIRA MENAUT, *Rule of Law o estado de derecho*, Marcial Pons, Madrid, 2003, pagg. 103 e sgg.

menti degli Stati membri⁶⁶. Nel 1969 con la sentenza *Stauder* la Corte affermava che i diritti fondamentali della persona facevano parte dei principi generali dell'ordinamento comunitario, dei quali la stessa Corte doveva garantire l'osservanza⁶⁷. In assenza di un catalogo dei diritti inserito nel trattato, questi potevano essere desunti, per via d'interpretazione, dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri. Il trattato costituzionale contiene il catalogo dei diritti fondamentali disegnato dalla Carta di Nizza⁶⁸. La Convenzione ha risolto la questione della natura giuridica da riconoscere al documento di Nizza, integrando al Carta nel testo del trattato⁶⁹. Ciò nonostante viene confermata una clausola generale aperta, secondo lo schema accolto in precedenza, in occasione delle conferenze intergovernative di Maastricht e di Amsterdam (art. 6 TUE). Secondo questa disposizione l'Unione assicura protezione non solo ai diritti fondamentali enunciati nel trattato ma anche a quelli inseriti nella Convenzione europea del 1950, nonché ai diritti attribuibili sulla base della tradizione giuridica comune e per effetto del ravvicinamento delle norme di principio inserite negli ordinamenti costituzionali statali⁷⁰. Questa formulazione detta un criterio assai ampio e vago, lasciando all'interprete, e principalmente alle giurisdizioni, il compito di enucleare, di

⁶⁶ Cfr. G. CASSONI, *I principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri quali fonte sussidiaria del diritto applicato dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee*, in *Diritto Internazionale*, 1959, pagg. 451 e sgg. Questo indirizzo della Corte di Giustizia importa, dunque, un confronto tra principi generali dell'ordinamento comunitario e principi generali degli ordinamenti interni. Cfr. A. TRABUCCHI, *Regole di diritto e principi generali di diritto nell'ordinamento comunitario*, in *Rivista Di Diritto Civile*, 1991, I, pagg. 513 e sgg.; A. ADINOLFI, *I principi generali nella giurisprudenza comunitaria e la loro influenza sugli ordinamenti degli Stati membri*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1994, pagg. 521 e sgg.; C. MARINELLI, *I principi generali del diritto comunitario*, ivi, pagg. 957 e sgg.

⁶⁷ Corte di Giustizia, Sentenza del 12 novembre 1969, nella causa 29/1969, in *Racc.*, 1969, pagg. 425 e sgg.

⁶⁸ Sulla portata dei diritti garantiti dalla Carta si v. P. FOIS, *Obblighi internazionali e principi costituzionali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in *Studi per Giovanni Motzo*, Giuffrè, Milano, 2003, pagg. 181 e sgg.

⁶⁹ Per il dibattito precedente cfr. A. WEBER, *Il futuro della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in *Rivista Italiana di Diritto pubblico Comunitario*, 2002, pagg. 31 e sgg.

⁷⁰ Cfr. E. GARCIA DE ENTERRIA, *Los derechos sociales y civiles en la Union Europea*, in M. MARTINEZ QUADRADO (ed.), *Europa Siglo XXI. Ciudadania – Euro – Reforma Institucional*, Atlantica, Madrid, 1997, pagg. 99 e sgg.; G. VOLPE, *Il costituzionalismo del Novecento*, Latera, Bari e Roma, 2000; P. CRAIG, *Costituzioni, costituzionalismo e l'Unione europea*, in *Rivista Italiana di Diritto pubblico Comunitario*, 2002, pagg. 357 e sgg.

volta in volta, la situazione giuridica alla quale accordare una tutela costituzionale⁷¹. Il rinvio trova una spiegazione nella considerazione che tra le Costituzioni degli Stati membri si nota una uniformità di nomenclatura e di stile, dato che le differenze più marcate riguardano la forma di governo, piuttosto che i principi e le garanzie fondamentali che contraddistinguono la forma dello Stato⁷². La Corte di Giustizia, in tal senso, ha costantemente giudicato che i diritti fondamentali, enunciati dagli ordinamenti statali, ivi compresi i diritti politici, sono adeguatamente assicurati dagli ordinamenti costituzionali degli Stati membri⁷³. Questo riconoscimento viene subito bilanciato dalla considerazione per cui gli stessi diritti possono essere applicati dal giudice comunitario per la soluzione delle controversie sottoposte al suo esame, proprio in quanto essi costituiscono un patrimonio comune “immediatamente riconoscibile” nel diritto costituzionale nazionale⁷⁴. Le superiori giurisdizioni nazionali, in generale,

⁷¹ Cfr. M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, Jovene, Napoli, 2002.

⁷² Cfr. P. G. GRASSO, *Il diritto costituzionale dei popoli europei e l'unificazione politica del vecchio continente*, in *Il Politico*, 1987, pagg. 390 e sgg. Questa impostazione trova conferma anche in relazione alla disputa sull'inserimento o meno nel testo del trattato costituzionale di un riferimento esplicito (alfine non accolto) alle “radici cristiane” dell'Europa. Pietro Grasso osserva, al riguardo, che l'adesione ad una concezione trascendente e alla correlata nozione di “persona umana” è cosa ben diversa rispetto a «elementi, paradigmi, ragionamenti derivanti dall'antico magistero cristiano... imitati costruzioni distaccate e distanti dalle originarie premesse religiose», per concludere rilevando che il richiamo alle vicende storiche dei Paesi europei non sarebbe stato certo incompatibile con l'adesione alle diffuse concezioni del diritto costituzionale liberal-democratico, «conformate a premesse immanentiste e antropocentriche», Cfr. P. G. GRASSO, *Scelta laica e richiami alla tradizione religiosa nel progetto di costituzione per l'Europa*, in *Archivio Giuridico F. Serafini*, 2004, pagg. 55 e sgg.; Id., *Il richiamo alle “radici cristiane” e il progetto di costituzione europea*, in *Diritto e Società*, 2, 2004, pp. 178 e sgg.

⁷³ A questa impostazione aderisce anche la dottrina. Cfr. G. ZAGRELBESKI (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Latera, Bari e Roma, 2003.

⁷⁴ Su questi aspetti che riguardano la controversa configurazione dell'ordinamento europeo e sulla prospettazione di un più solido assetto costituzionale comunitario si v. F. DAUSES, *La protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire*, in *Revue Trim. de Droit Européen*, 1984, 3, pagg. 401 e sgg.; G. F. MANCINI, *The Making of a Constitution for Europe*, in *Common Market Law Review*, 1989, pagg. 595 e sgg.; G. RECHIA, *Corte di Giustizia delle Comunità Europee e tutela dei diritti fondamentali nella giurisprudenza costituzionale italiana e tedesca. Verso un “catalogo” europeo dei diritti fondamentali?*, in AA.VV., *La Corte Costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*, Seminario di studi (1990), Giuffrè, Milano, 1991, pagg. 123 e sgg.; Id., *Diritti fondamentali ed integrazione europea: l'improrogabilità di una scelta*, in *Amministrazione e Politica*, 1991, pagg. 36 e sgg.; G. GAJA, *Aspetti problematici della tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento co-*

non hanno contrastato l'interpretazione seguita dalla Corte europea, riconoscendo il primato del diritto comunitario sul diritto interno⁷⁵. Le Corti costituzionali statali, il più delle volte, hanno seguito un ragionamento analogo a quello della Corte, ritenendo che i diritti fondamentali dei cittadini siano adeguatamente tutelati dall'ordinamento comunitario⁷⁶. Ciò nonostante l'identità europea dell'individuo, nel trattato costituzionale, non sembra emergere con chiarezza e lo *status* del cittadino europeo⁷⁷ è determinato solo in via indiretta e restano aree oscure, ove soltanto si faccia riferimento ai criteri comunemente accolti dal costituzionalismo dell'Occidente⁷⁸.

munitario, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1992, pagg. 574 e sgg.; G. TESAURO, *I diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *Rivista Inter. dei Diritti dell'Uomo*, 1992, pagg. 428 e sgg.; P. ELEFTHERIADIS, *Aspects of European Constitutionalism*, in *European Law Review*, 1996, pagg. 32 e sgg.; J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, I. PERNICE, *European Union Law and National Constitutions*, General Report, FIDE XX Congress, London, 2002, nel sito <www.fide2002.org>

⁷⁵ Per un inquadramento di questa problematica cfr. R. CALVANO, *La Corte di Giustizia e la Costituzione europea*, Cedam, Padova, 2004.

⁷⁶ Cfr. T. BALLARINO, *Lineamenti di diritto comunitario*, 5ª ed., Cedam, Padova, 1997, pagg. 155 e sgg. L'integrazione tra l'ordinamento comunitario e gli ordinamenti interni degli Stati membri propone, tuttavia, qualche problema in ordine alla garanzia dei diritti fondamentali. Cfr. G. GAJA, *Aspetti problematici della tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1988, pagg. 586 e sgg.

⁷⁷ Per un esame dello *status* del cittadino in relazione alla posizione giuridica dell'individuo nello Stato mi sia consentito fare riferimento a quanto ho scritto in tema di teoria generale della cittadinanza., *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, cit., pagg. 228 e sgg.

⁷⁸ Riccardo Monaco, pur considerando che lo *status* dell'individuo nell'ordinamento comunitario potesse configurare un "genere prossimo alla cittadinanza", in quanto riteneva che fossero presenti, in esso, i principali elementi della nozione, negava una identificazione e portava come argomenti probanti la mancanza di una piena attribuzione dei diritti politici, i limiti di accesso alle funzioni pubbliche e al pubblico impiego, la disforme disciplina relativa al servizio militare. (Cfr. R. MONACO, *Lo status dell'individuo nell'ordinamento comunitario*, cit., pagg. 551 e sgg.) Queste limitazioni, ai giorni nostri, sono assai circoscritte. L'accesso a pubbliche funzioni e ad impieghi nell'amministrazione è quasi del tutto liberalizzato, fatte salve alcune situazioni che rilevanti per l'indirizzo politico interno e per la sicurezza dello Stato. Il servizio militare, in diversi Stati membri, è affidato a professionisti o può essere sostituito da forme alternative di servizio civile, dunque, ha perso i caratteri della generalità e dell'obbligatorietà. In ogni caso, la difesa europea è una questione ormai posta decisamente all'ordine del giorno nel calendario europeo, per cui il vincolo della cittadinanza è destinato, in breve tempo, ad attenuarsi sensibilmente, se non ad essere del tutto superato. Rimane solo l'ambito dei diritti politici statali, per l'esercizio dei quali lo *status* di cittadino, di regola, è una condizione necessaria. Ciò nonostante, gli

D) La peculiare configurazione giuridica dell'Unione Europea: Associazione di Stati che istituisce un Ente intermedio dotato di competenze sopranazionali e non una comunione dei popoli europei

1. *L'associazione degli Stati europei e la natura giuridica dell'Unione*

Un eminente storico del diritto come Raoul Van Caenegem ha scritto che, nel momento in cui si parla della possibilità di costituire un futuro Stato europeo sarebbe bene rammentare le vicende del passato, notando che il primo esperimento in tal senso venne proposto dalla «Chiesa medioevale, un quasi Stato che comprendeva le nazioni di quella che oggi è l'Unione Europea»⁷⁹. In effetti, lo stesso A. nota che la Chiesa medievale non poteva essere considerata un vero e proprio Stato in quanto: a) aveva una diversa ragion d'essere (guidare i fedeli verso la salvezza e non già garantire la sicurezza esterna ed interna ai suoi cittadini); b) mancava di un esercito permanente, pur potendo aggregare forze militari appartenenti ai diversi regni e feudi (ad esempio per le crociate); c) non aveva cittadinanza; d) non aveva un territorio ben delimitato. Senza forzare similitudini improprie sembra interessante rilevare che la gran parte degli elementi mancanti, sia pure con incertezze e lacune, ora, sono presenti nel contesto europeo⁸⁰.

L'Unione Europea si potrebbe configurare come un Ente intermedio tra uno Stato-nazione tradizionale e uno Stato federale⁸¹. È noto che negli ordinamenti federali spetta alla Federazione il potere esclusivo di legiferare in materia di cittadinanza federale. La cittadinanza federale non dipende da quella dello Stato membro e lo *status* di riferimento, nei rapporti internazionali, è sempre quello federale. Un giurista illustre, propose molti anni or sono, di distinguere tra una comunione (o Unione) come comunità dei popoli, che abbraccia tutti i membri per

ordinamenti interni hanno ammesso molte deroghe sia per i cittadini comunitari, sia per gli extracomunitari. Si possono indicare, come esempi, la materia dei diritti elettorali municipali e la partecipazione dello straniero alla vita politica nello Stato di residenza, attraverso l'adesione ai partiti e ad altre formazioni sociali.

⁷⁹ Cfr. R. VAN CAENEGEM, *I sistemi giuridici europei*, (trad. it dell'opera *European Law in the Past and the Future*, Cambridge, 2002), Il Mulino, Bologna, 2003, pag. 24.

⁸⁰ R. VAN CAENEGEM, *Op. cit.*, pag. 25.

⁸¹ Per questa prospettiva cfr. J. H. H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2003.

«una necessità superiore al loro arbitrio» e una associazione che persegue «scopi comuni, che corrispondono a determinati interessi delle parti, in sè divisi e virtualmente in contrasto, anche se occasionalmente paralleli e orientati nello stesso senso»⁸². Si tratta di un'intuizione che offre al comparatista vari motivi di riflessione: a) per la delineazione dei rapporti tra i popoli europei, posto che riesce importante configurare l'Unione come "comunità di popoli diversi", oltre che come "comunità di diritto"⁸³; b) per la legittimazione democratica delle istituzioni europee, dato che i trattati hanno sancito il diritto d'ingerenza del Consiglio Europeo nei confronti del Governo di uno Stato membro, nel caso che siano constatate gravi e persistenti violazioni del principio democratico; c) per l'interpretazione delle regole costituzionali sulla competenza, la vera e propria intelaiatura che regge il sistema dei trattati. Alcuni Paesi membri non condividono l'idea dell'Europa federale e considerano l'accordo comune come reversibile (o, perlomeno, soggetto a verifica). Molti osservatori ritengono che l'integrazione politica comunitaria sia oggetto di un dibattito aperto, nel quale si prospettano soluzioni diverse ed anche contraddittorie⁸⁴. Il cammino, dunque, è ancora irto di difficoltà.

2. *Identità e integrazione: i due versanti del rapporto tra istituzioni e cittadini*

Delle deficienze e dei limiti dell'attuale quadro istituzionale sembrano consapevoli anche i governi degli Stati membri. Il forte richiamo a favore della identità e della storia nazionale di ciascun popolo (già presente nel

⁸² La magistrale distinzione tra comunione dei popoli e semplice loro associazione venne tracciata dal Betti in un breve scritto ricco di suggestioni. Cfr. E. BETTI, *Possibilità e limiti di un diritto di convivenza europeo*, in *Nuova Rivista di Diritto Commerciale, Diritto dell'Economia, Diritto Sociale*, 1953, I, pag. 107 e *passim*.

⁸³ In tal senso riesce utile richiamare una distinzione tra *civitas*, intesa come «vita associata sotto forma di un corpo istituzionalmente organizzato, tendenzialmente orientato all'accentramento e gerarchizzato con al vertice l'autorità di un potere legislativo o comunque marcatamente normativo» e *socialitas*, cioè un'idea di «comunità che valorizza prioritariamente l'iniziativa dei soggetti sociali così come essi coltivano i propri interessi e le proprie identità». Cfr. G. CHIODI, *Europa. Universalità e pluralismo delle culture*, Giapichelli, Torino, 2002.

⁸⁴ Si v. G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Laterza, Bari e Roma, 2003.

Preambolo del progetto di “Costituzione per l’Europa”⁸⁵) viene ribadito negli articoli 3 e 5 del testo ove si afferma che l’Unione rispetta «la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica» e «l’identità nazionale degli Stati membri legata alla loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie regionali e locali». Questa adesione alla formula democratica del pluralismo politico e culturale tende a bilanciare le affermazioni, altrettanto vigorose, a favore dell’integrazione, prospettando un’esigenza di conciliazione tra istanze profondamente diverse, una sorta di eguaglianza nella diversità, ben difficile da concretizzare nell’esperienza giuridica di ciascun Paese membro. Ogni ulteriore svolgimento del patto politico comune, dunque, sembra rimesso all’approvazione degli Stati membri, nel rispetto delle regole democratiche che informano i diritti costituzionali statali. Da quanto precede si potrebbe vedere riproposta una questione che ricorre nell’esperienza giuridica e nelle dispute teoriche della dottrina: il rapporto tra condizione soggettiva, fondata e rafforzata sulla base di premesse individualistiche e la concezione pluralistica che riconduce alle formazioni sociali e al ruolo delle entità collettive l’azione del soggetto in campo politico e sociale, pur senza aderire a istanze ideologiche organicistiche. L’identità alla quale si richiama il testo, nella parte sopra citata, è prettamente collettiva, come espressa nelle formule classiche del “popolo” e, addirittura, della “nazione” mentre l’inserimento testuale della “Carta dei diritti” nel trattato costituzionale accentua, in chiave liberale e individualistica, le garanzie per la persona umana e per il cittadino europeo⁸⁶.

⁸⁵ Per acute considerazioni critiche sul Preambolo, con riferimento alle contraddizioni che sembrano emergere proprio in ragione delle soluzioni compromissorie che intenderebbero rafforzare le identità e il comune sentire dei cittadini europei si v. D. CASTELLANO, *Il problema del preambolo della costituzione europea*, nel volume a cura dello stesso A., *Quale costituzione per quale Europa?*, ESI, Napoli, 2004, pagg. 27 e sgg.

⁸⁶ Cfr. il commentario a cura di R. BIFULCO, M. CARTABIA e A. CELOTTO, *L’Europa dei diritti*, Il Mulino, Bologna, 2001. La dottrina che si è interessata al tema è piuttosto estesa. Per un inquadramento si possono v. i seguenti studi collettivi G. F. FERRARI (a cura di), *I diritti fondamentali dopo la carta di Nizza*, Giuffrè, Milano, 2001; A. MANZELLA, P. MELOGRANI, E. PACIOTTI, S. RODOTÀ, *Riscrivere i diritti in Europa: La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2001; M. PANEBIANCO (dir.), *Repertorio della carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2001; L. S. ROSSI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell’Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2002; R. TONIATTI (a cura di), *Diritto, diritti, giurisdizione: la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, Cedam, Padova, 2002; M. SICLARI (a cura di), *Contributi allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2003.

E) Vocazione “federale” dell’Unione e configurazione della “cittadinanza europea” esclusivamente sulla base del diritto interno

La Presidenza della conferenza intergovernativa di Maastricht, sulla scia di un’impostazione cara al vasto e multiforme movimento federalista che ha fatto sentire la propria voce in tutte le fasi cruciali delle trasformazioni che hanno avuto per oggetto l’ordinamento giuridico comunitario⁸⁷, aveva pur timidamente avanzato la proposta di considerare il trattato come “una tappa nel processo graduale verso l’Unione a vocazione federale”⁸⁸, ancorando la sopranazionalità europea alla forma federale dello Stato⁸⁹. Dopo quell’accenno il tentativo di definire l’assetto costitutivo dell’Unione è stato ripreso nel momento in cui i governi nazionali (alla conferenza intergovernativa di Leaken) hanno istituito la “Convenzione” per la riforma dei trattati. Il mandato di Laeken era piuttosto stretto dato che si prospettava, in fondo, il riordino del quadro normativo dell’Unione secondo modalità e schemi collaudati, se pure innovando nel procedimento. In fondo la Convenzione era pur sempre una sorta di allargato “comitato consultivo” della conferenza intergovernativa alla quale erano riservati i poteri di revisione del trattato⁹⁰. Il progetto della Convenzione non costituisce un vero e proprio modello riformatore, redatto secondo i canoni dell’ingegneria istituzionale in dimensione europea, in quanto propone una mera razionalizzazione dell’esistente per ren-

⁸⁷ Il dibattito che ha per oggetto da un lato i limiti dell’armonizzazione degli ordinamenti interni verso l’uniformità e dall’altro la concorrenzialità tra gli ordinamenti è oggetto di particolare considerazione nell’opera collettiva curata da A. ZOPPINI, *La concorrenza tra ordinamenti giuridici*, Laterza, Bari e Roma, 2004.

⁸⁸ Si tratta di una prospettiva che affonda le radici nelle origini stesse del “patto” tra gli Stati europei. Sul progetto discusso, ad esempio, dalla “Commissione Spaak” negli anni ’50 cfr. D. PREDA (a cura di), *Per una costituzione federale dell’Europa*, Lavori preparatori del Comitato di studi presieduto da Paul Henry Spaak, 1952-1953, Il Mulino, Bologna, 2001.

⁸⁹ Un dibattito su questa prospettiva si svolge tra i collaboratori all’opera collettiva diretta da J. J. HESSE e V. WRIGHT (ed.), *Federalizing Europe?*, Oxford University Press, Oxford, 1996. Si v. anche F. MANCINI, *Europe: The Case for Statehood*, in *European Law Journal*, 1998, pagg. 29 e sgg.

⁹⁰ Cfr. U. DE SIERVO (a cura di), *La difficile costituzione europea*, Ricerca dell’Istituto Luigi Sturzo, Il Mulino, Bologna, 2001; G. FERRARA, *Verso la Costituzione europea?*, in *Diritto Pubblico*, 2002, pagg. 161 e sgg.; G. G. FLORIDIA, *Una Costituzione per l’Europa. Ma in che senso? (Appunti definitivi e di metodo)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, pagg. 579 e sgg.; A. PACE, *La dichiarazione di Laeken e il processo costituente europeo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2002, pagg. 613 e sgg.

dere possibile l'allargamento dell'Unione e la gestione delle politiche comuni, in un quadro internazionale assai problematico⁹¹ e in costante mutamento⁹². La leale cooperazione richiesta agli Stati membri dall'articolo 5 secondo uno schema non difforme da quello applicato nei sistemi a base regionale; la possibile "sospensione" dei diritti di appartenenza di uno Stato membro all'Unione, disposta, con molte cautele e garanzie, dall'articolo 58, in ragione di un «evidente rischio di violazione grave» dei valori di cui all'articolo 2; il possibile "ritiro volontario" di uno Stato membro dall'Unione, seguendo la procedura stabilita dall'articolo 59, sono alcune delle disposizioni che segnalano l'ispirazione di fondo del nuovo trattato: rafforzare il "patto comune" e le reciproche "garanzie" per evitare una possibile dissoluzione, piuttosto che indicare gli elementi fondativi (storici, ideali, spirituali, culturali) di una comunione dei popoli europei in grado di ricomporre gli interessi nazionali, secondo una sintesi unitaria volta al comune bene dei cittadini europei⁹³. La ragione politica sembra avere suggerito ai Capi di Stato e di Governo di eludere la questione della "sovranità europea", a favore di una dinamica comunitaria duttile. I contorni del patto comunitario sono sempre più sfumati e i criteri comuni necessari per definire un quadro politico di maggiore coesione non sembrano condivisi da tutti gli Stati membri. Sino ad ora è mancata, dunque, la base giuridica che potrebbe legittimare un impegno vincolante sulla struttura fondamentale dell'Unione, indicando i passi necessari per una stabile organizzazione della stessa, come è stato possibile per altre decisioni non meno importanti (ad esempio quelle relative all'unione monetaria). I Governi nazionali, nel corso della conferenza intergovernativa di Laeken hanno faticosamente avviato il negoziato che ha consentito la riforma dei trattati attraverso il lavoro preparatorio svolto

⁹¹ È bene riflettere sulle ripercussioni che instabilità ed emergenze terroristiche, riassumibili con l'espressione "disordine internazionale", generano nei confronti del diritto costituzionale di tradizione liberaldemocratica, mettendo in crisi molte categorie tradizionali della «giuspubblicistica dello Stato nazionale accentrato di tipo ottocentesco dove politico e giuridico risultano strettamente connessi sulla base dell'accettazione di una precisa concezione della statualità, sorretta dalla sovranità». Cfr. F. LANCHESTER, *La costituzione europea nel diritto dell'emergenza*, in D. CASTELLANO (a cura di), *Quale costituzione per quale Europa?*, cit., pagg. 9 e sgg.

⁹² Su queste problematiche cfr. M. GANINO (a cura di), *Europa di domani. Verso l'allargamento dell'Unione*, Giuffrè, Milano, 2002.

⁹³ I caratteri di questo difficile confronto e le riflessioni costituzionali che ne derivano sono documentati nell'opera di N. MACCORMICK, *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazione nel "commonwealth" europeo*, Il Mulino, Bologna, 2003.

dalla “Convenzione sull’avvenire dell’Europa” che era incaricata “di esaminare le questioni essenziali che il futuro sviluppo dell’Unione comporta e di ricercare le diverse soluzioni possibili”⁹⁴. Le scelte tra queste varie soluzioni erano rimesse alla decisione del Consiglio europeo. Nello Stato federale la cittadinanza ha un duplice significato dato che configura una appartenenza dell’individuo a due entità che sono distinte, se pure strettamente collegate: la federazione e lo Stato membro. I cittadini svolgono la gran parte delle loro attività nel quadro normativo stabilito da ogni singolo Stato e tuttavia, come recita l’articolo IV, sezione II della Costituzione degli Stati Uniti: “i cittadini di ogni Stato avranno il diritto di godere negli altri Stati di tutti i privilegi e di tutte le immunità inerenti alla condizione di cittadini” (della federazione). Dato che i due ordinamenti, quello federale e quello del singolo Stato, non sono separati e distinti ma risultano intrecciati in un fitto rapporto tra poteri, regolato da competenze e limiti, può ben dirsi che la cittadinanza federale prevale su quella interna ma non la annulla, assicurando all’individuo uno *status* particolare che lo qualifica nell’ambito del singolo Stato di appartenenza. Nella confederazione, al contrario, non si afferma una “cittadinanza” confederale in quanto la comunità confederale comprende esclusivamente gli Stati che la compongono e non si estende agli individui. I “costituenti” che sono stati impegnati nella discussione sul progetto di riforma dell’assetto istituzionale comunitario non hanno affrontato questo dilemma, dato che il trattato costituzionale, al pari delle riforme precedenti, infine, fa dipendere la cittadinanza sovrastatale dalla condizione giuridica determinata in base al diritto pubblico interno, operando un rinvio automatico al rispettivo ordinamento nazionale.

⁹⁴ La citazione testuale è tratta dalla “Dichiarazione di Leaken sul futuro dell’Unione Europea”. Per una ricostruzione del processo che ha condotto all’istituzione della Convenzione e un primo commento relativo ai compiti assegnati si v. R. A. CANGELOSI e G. BUCCINO GRIMALDI, *Verso la Costituzione Europea. Da Amsterdam a Laeken*, Quadermo n. 1 della rivista *La cittadinanza Europea*, Philos Edizioni, Roma, 2002, con prefazione di GIULIANO AMATO, Vice-Presidente della Convenzione. Cfr. anche F. DEHOUSSE, *La déclaration del Laeken: mode d’emploi*, in *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne*, 2002, pagg. 79 e sgg.; P. GARGIULO, *Il futuro dell’Unione Europea: posizioni a confronto*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, pagg. 596 e sgg.; G. G. FLORIDIA, L. G. SCIANNELLA, *Siamo una Convenzione: Vale a dire che cosa? Anatomia (e autonomia) della Convenzione Europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, pagg. 997 e sgg.; D. PASQUINUCCI, *I progetti di Costituzione europea dall’assemblea ad hoc alla dichiarazione di Laeken*, UNICOPLI, Milano, 2003.

F) Considerazioni finali

Una prima conclusione induce a ritenere che il rapporto tra l'individuo e l'Unione Europea si debba consolidare sul piano dell'organizzazione politica e non trovi un'impostazione sufficientemente solida nell'attuale fase del lento e gradualissimo sviluppo politico dell'Europa. In uno Stato federale europeo il soggetto potrebbe conseguire un effettivo e specifico *status* di cittadinanza europea fondato sul riconoscimento della personalità giuridica internazionale dell'Unione⁹⁵ e non più subordinato alla sola appartenenza allo Stato membro. Per contro si deve osservare che il concetto di "cittadinanza europea", nell'attuale configurazione dell'ordinamento comunitario, non viene adeguatamente esplicitato. Come si è detto la nozione inserita nel trattato costituzionale fa esclusivo riferimento alla tradizione giuridica degli Stati membri e viene determinata in relazione alla "cittadinanza nazionale" di diritto interno. La formula "cittadinanza europea" iscritta nel trattato di Maastricht rivestiva un preminente rilievo "politico", mentre per i profili giuridici risultava imprecisa ed ambigua e come tale, sul piano scientifico, non apportava quel contributo di chiarezza necessario per impostare uno studio di teoria giuridica. Il trattato costituzionale non offre ulteriori e più solidi elementi per modificare questa tesi. I giuristi, dunque, possono restare fedeli al rigore della tradizionale costruzione concettuale dell'istituto. La questione della "cittadinanza comunitaria", semmai, richiede che ci si avvalga, con maggiore convinzione, del metodo comparato, per approfondire e delineare meglio l'impostazione comune alla quale sembra tendere la dottrina, in riferimento allo svolgimento storico-costituzionale del concetto e alla disciplina dello *status* personale del cittadino. Si possono trarre delle indicazioni ulteriori mettendo a confronto il modello europeo di "cittadinanza", proposto da ordinamenti che sono tutti di derivazione liberale e democratica con quello che viene accolto in altri sistemi giuridici.

⁹⁵ Cfr. V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Il Mulino, Bologna, 1994.